

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Tavoitteet toteutuvat osittain, mutta jatkotyötä tarvitaan. Hankintalakiuudistus ei suoraan säätele markkinoiden olemassaoloa tai niiden rakennetta, vaan kilpailua julkisissa hankinnoissa parannetaan lisäämällä hankintaprosessien avoimuutta ja tehokkuutta. Poikkeuksena markkinarakennevaikutuksesta on omistusosuuksiin ehdotetuilla muutoksilla, joilla lienee esityksen suurin suora vaikutus markkinoiden avaamisessa.

Sidosyksiköillä ei esityksen perusteella tule velvollisuutta tuotantotapa-analyysin (make-or-buy) tekemiselle. Hallitusohjelmakirjaus sidos-yksikköhankeiden kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailtavuudesta markkinaehtoiisiin vaihtoehtoihin ei vielä toteudu tällä esityksellä.

Hallitusohjelman tavoitteiden, kuten julkisen talouden säästöjen ja kilpailun lisääntymisen, saavuttaminen edellyttää lainsäädännön muutosten lisäksi hankintayksiköiden aktiivista toimintaa. Tämä tarkoittaa vuoropuhelun lisäämistä markkinatoimijoiden kanssa, tarjousten määrän kasvattamista ja tukipalveluhankintojen kilpailuttamista yksityisiltä markkinoilta sen sijaan, että käytettäisiin tehottomiksi todettuja inhouse-yhtiöitä.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

-

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Esitetyillä muutoksilla korostetaan huolellista valmistelua. Muutosten tulisi kuitenkin olla velvoittavampia ja koskea suurempaa osaa hankintoja uusien tarjoajien saamiseksi markkinoille.

Markkinoiden tuntemuksen tulisi olla lähtökohta kaikille hankinnoilla. Ehdotuksessa oleva 10 miljoonan soveltamisraja markkinakartoitukselle jättää huomattavan osan hankinnoista soveltamisen ulkopuolelle. Markkinatuntemusta ei välttämättä saavuteta liian määrämuotoisella tai byrokraattisella menettelyllä. Esitämmekin lausunnon mukaisesti edelleen 65§:n muuttamista muotoon ”markkinakartoitus- ja vuoropuhelu”, ja että markkinakartoitus- ja vuoropuhelu olisi pakollinen osa kaikissa kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa.

75 §:n muutos tehostaa hankintojen jakamista osiin. Tämä lisännee hankintayksiköiden kannusteita suunnitella ja perustella hankinta huolella. Koska valitusoikeus osiin jakamattomuuspäätöksestä on uusi, on ennakoitavuuden ja hankintaprosessin sujuvuuden vuoksi tärkeää selkeyttää, missä tilanteissa ja kenelle syntyy oikeus muutoksenhakuun asianosaisena.

125 §:n ehdotettu hankintamenettelyn keskeyttämisestä yhden tarjouksen tapauksissa kannustaa huolelliseen hankinnan valmisteluun. Uutta hankintamenettelyä ei lisäksi tarvitse toteuttaa, jos hankintamenettelyssä on saatu tarjouksia useammalta tarjoajalta, mutta tarjouksia arvioitaessa jäljelle jää vain yksi tarjouskilpailun ehtojen mukainen tarjous. Pykälän perusteluja tulisi tältä osin tarkentaa siten, että tarjouskilpailun ehtojen tasapuolisuuteen ja syrjimättömyyteen tulisi tällöin kiinnittää erityistä huomiota. Mikäli on epäilystä, että kohteen määrittely asettaa tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan, tulee tilannetta tulkita kuin tarjouksia olisi tullut vain yksi.

124 § hankintamenettelyä koskeva kertomus on kannatettava, mutta 10 miljoonan raja hankintatapavalinnan kuvaamiseksi on liian korkea. Huolellisen valmistelun ansiosta kuvaksen ei voida olettaa lisäävän olennaisesti hallinnollista taakkaa osana kertomusta. Hankintaprosessin laadullisiin parannuksiin asetettavat velvollisuudet eivät ole sidottuja tiukkoihin kriteereihin, jolloin on tärkeää, ettei näitä vaatimuksia kierretä summaarisella ja vain muodollisella valmistelulla. Jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää huomioita valvontaresursseihin.

Julkisten hankintojen yleisimmät esteet tarjoamiselle johtuvat siitä, että tarjouspyynnöt suosivat tiettyjä toimittajia, sopimusehdot ovat liian rajoittavia ja tarjoajille asetetut vaatimukset ovat kohtuuttomia. Nämä suunnittelun piirteet rajoittavat kilpailun syntymistä osittain keinotekoisesti. Suurin osa näistä ongelmista voitaisiin ratkaista tekemällä markkinakartoitus ja mielellään myös markkinavuoropuhelu kaikissa hankinnoissa, jotka ylittävät kansalliset kynnyksarvot.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Näkemyksemme mukaan ovat

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

Teknisen Kaupan Liitto pitää terveenä kehityksenä, että kansallinen hankintakäytäntö korjataan vastaamaan hankintadirektiivissä asetettua velvollisuutta todelliseen määräysvaltaan. Tämä vastaa

osakeyhtiölain lähtökohtaa, jossa vähemmistöosakkaiden oikeudet laukeavat vasta 10 %:n omistusosuudella.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Markkinoita tervehdyttävä vaikutus.

Suurin vaikutus markkinoilla on in-house-yhtiöiden rakenteiden tervehtymisellä.

Omistusosuusrajoitus ohjaa sidosyksikköjen omistajapohjaa selkeämmäksi ja vähentää tilannetta, jossa hankintalain kiertämiseksi tehdään muodollisia järjestelyjä. Tämä voi pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että markkinoille syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, kun aiemmin kilpailuttamatta hankittuja palveluja avautuu markkinaehtoiseen kilpailuun.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että hankintayksiköillä on edelleen käytössä avoimuusilmoitus, jolla hankintayksikkö voi todentaa, onko sen toimintaa vastaavaa liiketoimintaa markkinoilla. Laissa on siis jo keino vähentää jälkikäteisiä valituksia ja hankinnan oikeudellisia riskejä kevyellä menetelmällä ja lyhyellä määräajalla. Avoimuusilmoituksilla lisätään myös tietoa markkinoista, minkä voidaan myös olettaa avaavan kilpailua ja parantavan tietopohjaa markkinoista.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

-

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

-

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Kilpailu kasvaa ja markkinat tervehtyvät. Hinnat määräytyvät enemmän markkinaehtoisesti.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

-

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

-

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Poikkeuksiin on syytä suhtautua erittäin rajoittavasti. Mahdollisesti näin voidaan tehdä erityistehtävää suorittavan yhtiön kohdalla, kuten mainittu CSC tietotekniikan keskus Oy.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Huoltovarmuuden huomioiminen hankintaprosessissa on tärkeä ja perusteltu linjaus.

Tehokas huoltovarmuus ei synny suljetuilla rakenteilla, vaan hyödyntämällä kilpailukykyistä ja monipuolista yrityskenttää. Näin varmistetaan, että sekä kotimaiset että kansainväliset markkinat voivat osallistua hankintoihin ja edistää Suomen huoltovarmuutta kustannustehokkaasti ja innovatiivisesti.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Kannatettava esitys, pakollisuudesta luopuminen vähentää hallinnollista taakkaa. Pidämme kuitenkin ensisijaisen tärkeänä, että harmaata taloutta torjutaan jatkossakin tehokkaasti, riippumatta siitä, millä menettelytavalla pakolliset poissulkemisperusteet todennetaan.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Kaikki avoimuutta ja julkisuutta lisäävät toimet ovat tervetulleita.

Muut huomiot

On Suomen kansantalouden kannalta valitettavaa, että yksityiset yritykset eivät aina näe julkisia hankintoja kiinnostavana markkinana. Osaltaan tähän vaikuttaa suuri säätelyn ja byrokratian määrä sekä mahdollisuus valittaa päätöksestä lähes poikkeuksetta. Yritykset eivät aina koe, että heillä olisi tarvittavaa osaamista tai resursseja selvittää vaadituista velvoitteista.

Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan mm., että hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen

sektorin mahdollisuuksia tuottaa in-house yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa.

Teknisen Kaupan Liiton mielestä näitä sektoreita olisi tarkasteltava mahdollisimman laajasti siten, että mahdollisimman moni eri sektori tulee tarkasteltavaksi ja epäterveet kilpailuasetelmat puretuksi.

Yrityksissä koetaan monesti, että julkiset hankinnat ratkeavat vain hintakilpailun perusteella, ilman painotusta laatuun tai muihin vaikuttaviin seikkoihin. Julkisen sektorin hankintaosaamista sekä eri sektorien tuntemusta tulisikin voimakkaasti lisätä hankintoja tekevän henkilöstön osaamista kasvattamalla.

Hankintalaissa ei ole rajoituksia siitä, missä tilanteissa voidaan käyttää in-house yhtiöitä (poikkeuksena esitetty minimiomistussääntö). Lainsäädäntöä tulisikin edelleen kehittää siten, että sidosyksikköhankintoja tulee tehdä lähtökohtaisesti vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

Leskinen Lauri
Teknisen Kaupan Liitto ry